

## Commentaar op voorontwerp BES-grondwetsvoorstel

1. Ik onderschrijf de benadering waarbij enkele wezenlijke waarborgen, die nu in de Grondwet geregeld voor provincies en gemeenten, ook op grondwettelijk niveau zullen worden vastgelegd voor de BES. Het is verder wel zo fraai dat de verkiezing van de Eerste Kamer sluitend in de Grondwet wordt vastgelegd.

2. Het voorstel noemt uitdrukkelijk Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbare lichamen. Dat roept verschillende bezwaren op.

2.1. Het past niet goed bij het juridisch uitgangspunt dat algemene regelingen ook echt algemeen moeten zijn. Ik heb het nu niet over een hard constitutioneel beginsel dat wordt geschonden; in het verleden bevatte de Grondwet immers ook een opsomming van de provincies, zonder dat dat in strijd was met constitutionele beginselen. Maar het past minder goed bij het algemene karakter van een grondwet. Het - limitatief - opsommen van gebieden is daarnaast ook onpraktisch: mocht ooit Sint Maarten of wellicht Suriname eenzelfde status willen verkrijgen als de BES-eilanden, of mocht er behoefte zijn aan een andere constructie voor de Caribische eilanden - bijvoorbeeld één openbaar lichaam voor Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba gezamenlijk - dan zal de Grondwet opnieuw moeten worden aangepast; dat past niet goed bij het bestendigheidskarakter van de Grondwet: grondwetsbepalingen horen niet te vaak te worden gewijzigd.

2.2. Het past niet goed in het stelsel van de Grondwet zoals die sinds 1983 luidt. Daarin kennen we een algemeen omschreven stelsel van territoriale decentralisatie, waarbij het de wetgever is die provincies en gemeenten instelt en opheft, en de grenzen van provincies en gemeenten wijzigt (art. 123). Nu doet in feite de grondwetgever dat - een niveau hoger. Waarom?

3.1. Het vierde lid is eveneens te specifiek. In de toelichting wordt met zoveel woorden onderkend dat het vierde lid geen afbreuk kan doen aan artikel 1, eerste lid. De vraag is waarom de grondwetgever een zo specifieke uitwerking zou moeten geven, die nog niet eens uitputtend is, en die onverlet laat dat de overheid ook voor andere territoriale gemeenschappen afwijkende regels kan vaststellen vanwege hun bijzondere kenmerken, zoals voor de Waddeneilanden (hun insulaire karakter, kleine oppervlakte en bevolkingsomvang). Het is aan de wetgever en eventueel aan andere organen om die afwijkende regels vast te stellen.

3.2. Het vierde lid is zeer onbepaald; het maakt namelijk niet duidelijk

- wie kan afwijken

- waarvan kan worden afgeweken.

Nu de regeling in de Grondwet zelf is opgenomen, biedt dat de mogelijkheid om bij lagere regeling af te wijken van wettelijke en wellicht zelfs grondwettelijke regelingen. Dat is allemaal veel te ruim; het staat op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel.

3.3. De formulering lijkt iedere verwijzing naar *afwijkende regels te vermijden*. *Toch is dat waar het om gaat. De angst is natuurlijk groot dat een inwoner van een BES-eiland voor de rechter met succes een beroep doet op het gelijkheidsbeginsel, en daarmee wellicht complete wettelijke stelsels opblaast. Maar dat is nu eenmaal het risico van de hele staatkundige operatie. Men zal moeten vertrouwen op het vermogen van de overheid om objectieve verschillen voldoende te onderbouwen, en daarnaast moeten accepteren dat het gelijkheidsbeginsel, wil men het serieus nemen, nu eenmaal niet zonder gevolgen kan blijven. Beginselen zijn niet gratis.*

4. Enkele kleinere systematische opmerkingen.

4.1. Niet zo elegant is dat het onderwerp "afwijken van grondwetsbepalingen in een uitzonderingstoestand" niet meer uitputtend wordt geregeld in artikel 103, tweede lid, en het kiesrecht voor de Eerste Kamer niet meer uitputtend in artikel 55. Dat maakt de Grondwet minder toegankelijk.

4.2. Door in het eerste lid te spreken over "openbare lichamen" is de verhouding met de "andere openbare lichamen" in artikel 134 niet meer zo fraai. Er zijn, naast openbare

lichamen voor beroep en bedrijf” en de “andere openbare lichamen” in de zin van artikel 134, kennelijk nóg weer andere openbare lichamen, namelijk de BES-eilanden.

4.3. Niet helemaal duidelijk is waarom artikel 128 niet van overeenkomstige toepassing is verklaard. Dit artikel legt de bevoegdheid om bevoegdheden te delegeren binnen een provincie of gemeente bij het algemeen vertegenwoordigend orgaan. De overeenkomstige toepassing bij de BES ligt in de rede.

Ik zal nu een voorstel presenteren waarin de hiervoor gegeven bezwaren zoveel mogelijk worden ondervangen. De essentie van dit voorstel is dat de keus voor twee decentrale rechtsgemeenschappen niet principieel maar praktisch van aard is: die keus is eigenlijk alleen ingegeven door de geografische situatie in Nederland. Het is dan ook helemaal niet problematisch als de Grondwet een algemene mogelijkheid biedt om bij wet één decentrale rechtsgemeenschap in te stellen. Het zou daarbij, al naar gelang de beleidskeuze van de wetgever, kunnen gaan om kleine eilanden - waarvoor twee bestuurslagen teveel zijn - maar ook bijvoorbeeld om stadsprovincies.

Ik heb het abstracte begrip “openbaar lichaam” vermeden, ook al vanwege de overlapping met artikel 134, en spreek in plaats daarvan over “gewesten”. Andere termen zijn natuurlijk ook bruikbaar.

**Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een bepaling inzake gewesten**

## **VOORSTEL VAN WET**

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een bepaling inzake gewesten;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### **ARTIKEL I**

Er bestaat grond het hierna in de artikelen II en III omschreven voorstel tot verandering in de Grondwet in overweging te nemen.

### **ARTIKEL II**

A

In artikel 55 wordt aan het slot van de eerste volzin ingevoegd: en, indien zij zijn ingesteld, mede door de leden van de algemeen vertegenwoordigende organen van gewesten.

B

In artikel 103, tweede lid, wordt de zinsnede "provincies, gemeenten en waterschappen" vervangen door: provincies, gemeenten, gewesten en waterschappen.

C

Na artikel 132 wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidend:

#### **Artikel 132a**

1. De wet kan in afwijking van artikel 123, eerste lid, voor een deel van het grondgebied geen provincie en gemeente, maar een enkelvoudig openbaar lichaam instellen, gewest geheten.

2. Op gewesten zijn de artikelen 123, tweede lid, 124, 125, 127, 128, 129, 131 en 132 van overeenkomstige toepassing.

### **ARTIKEL III**

[gelijk aan voorontwerp]

Lasten en bevelen ...